

Asia: VN/33727/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Ammatillista koulutusta koskeva toiminnan ohjausta, rahoitusjärjestelmää sekä oppimisen tukea koskeva uudistus ja siihen liittyvä hallituksen esitysluonnos on laaja kokonaisuus. Kiire näkyy mm. rinnakkaistekstien puuttumisena. Hallituksen lain valmistelulle antama aikataulu on ollut varsin tiukka.

Kansallisesti tulee tukea paikallisella tasolla tehtävää koulutusmuotojen ja -asteiden välistä yhteistyötä kuten korkeakouluväylien edelleen kehittämistä.

Myös järjestäjä rakenteen kehittämistä tulee tukea kansallisesti. Harkinnanvaraista rahoitusta tulee käyttää kilpailukykyisen järjestäjä rakenteen ja väestökehityksen vaatiman rakenteellisen uudistuksen tukemiseen.

Tavoitteena on, että aikuisten täydennys- ja lisäkoulutustarpeet toteutetaan tutkinnon osia suorittamalla. Uudistus on myönteinen. Sen osalta on huomioitava, että tutkinnon perusteita tulee uudistaa systemaattisesti, nopeasti ja siten, että ne vastaavat työelämän muuttuviin tarpeisiin.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Keuda pitää kokeilua kannatettavana. Kokeilun tulee kattavuudeltaan ja laajuudeltaan olla riittävä. Keuda katsoo, että kokeiluun on valittava lähtökohdiltaan monialaisia koulutuksen järjestäjiä eri puolilta maata, jotta alueelliset erityispiirteet voidaan huomioida. Kokeiluun tulee valita max 40 koulutuksen järjestäjää, mutta neuvottelumenettelyn vaativuuden takia kokeiluun osallistuvia voi olla vähemminkin. Kokeiluun valittavilla koulutuksen järjestäjillä tulee olla tosiasialliset toiminnalliset ja taloudelliset mahdollisuudet joustavasti vastata alueen väestön ja työelämän tarpeisiin.

Tavoite tulisi olla prosessin aikana oppiminen. Mikäli vaikuttavuus voidaan todeta nopeammin kuin kahdeksassa kokeiluvuodessa, voidaan toiminta vakinaistaa ennen vuotta 2033. Kokeilulain vaikuttavuuden arviointia tulee tehdä koko kokeilun ajan. Kokeilua koskevassa esityksessä on varmistettava, että myös säädöstasolla koulutuksen järjestäjälle annetaan laaja tutkintojen järjestämisoikeus. Kokeilun onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että rajoituksia ei tehdä muihin kuin nyt lausunnolla olevan asetusluonnoksen mukaisiin tutkintoihin ja osaamisaloihin.

Keuda katsoo, että kokeilun ohjausvälineiden, järjestämislupasäätelyn ja neuvottelumenettelyn rooli ja asema tulee selkeyttää. Neuvottelumenettelyä koskevaa säädöstä tulee tarkentaa ja selkeyttää siten, että neuvotteluissa keskeisten ehdotusten mukaisesti neuvottelut ja siihen liittyvä sopimus koskee vain koulutuksen vaikuttavuutta ja laatua koskevia tavoitteita. Lisäksi tulee täsmentää säädöstasolla, mistä asioista opetus- ja kulttuuriministeriö voi päättää, mikäli sopimukseen ei päästä.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

Esitysluonnoksen mukaan kuntien järjestämän ammatillisen koulutuksen rahoitus laskisi 1,0 ja vastaavasti kuntayhtymien laskisi 0,5 prosenttia.

Eryteisesti kuntataustaiset, monialaiset koulutuksen järjestäjät kantavat merkittävää yhteiskuntavastuuta. Keuda katsoo, että yhteiskuntavastuusta huolehtiminen tulee ottaa mukaan rahoitusjärjestelmän yhdeksi perustaksi niin oppivelvollisten kuin jatkuvan oppimisen osalta huomioiden vieraskieliset oppijat. Lähtötason huomioiminen painotuskertoimena nähdään hyvänä, mutta epäselväksi jää, miten lähtötaso määritellään ja onko kyseinen painotuskerroin riittävän kattava.

Rahoituksen määräytymisen perusteet tulevat yksinkertaisemmiksi ja selkeämmiksi. Pääosa rahoituksesta on laskennallista, jolloin ennakoitavuus on nykyistä parempaa. Lisäksi suhteellisen osuuden laskentaan pohjautuva taustatieto on riittävän pitkä, jolloin yksittäiset poikkeamat eivät vaikuta kokonaisuuteen merkittävästi. Epävarmuutta rahoituksen ennakointiin aiheuttaa se, että varsinainen rahoituspäätös tulee vasta eduskuntakäsittelyn jälkeen loppuvuodesta.

Toteutuneiden opiskelijavuosien laskentaan vaikuttavien kustannusryhmien painokertoimet ovat pienentyneet merkittävästi. Toisaalta suoritettujen tutkintojen ja osaamispisteiden osalta kustannusryhmien painokertoimet ovat poistuneet. Keuda katsoo, että rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden varmistamiseksi tarvitaan simulointilaskelmat eri tilanteiden arviointiin. Esitysluonnos ei anna selkeää vastausta siihen, minkälaiseen toimintaan ja opiskelijavalintaan ehdotettu rahoitusjärjestelmä tosiasiallisesti kannustaa koulutuksen järjestäjiä.

Erytisen tuen ja ohjauksen järjestäminen ja niiden rahoitus kohdennetaan laskennallisen perusrahoituksen kautta. Haasteena on, tulevatko kaikki opiskelijat tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti huomioitua eri koulutuksen järjestäjien kesken. Lainlaattija on kuitenkin ennakoinut tätä tarvetta siten, että perusrahoituksen määrään vaikuttaa opiskelijan lähtötaso.

Mittarina on peruskoulun päättötodistus. Sääöksistä ei kuitenkaan ilmene rahoituksen määrä ja tarkempi määräytymisperuste keskiarvon pohjalta. Lisäksi rahoituksessa jää huomioimatta ne opiskelijat, joilla taustansa vuoksi kielitaito voi olla rajoittunut.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

On kannatettavaa, että oppimisen tuki on määritelty yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, joka koostuu oppimisen tuesta, erityisopetuksesta, opinto-ohjauksesta ja hyvinvointia tukevista toimista. Tukiopeetus terminä on kapea-alainen kuvaamaan laaja-alaista oppimisen tukea.

Esityksessä oppimisen tuki korvautuu opiskeluvalmiuksia tukevat opinnot (OPVA). Emme kannata OPVA:n poistamista, sillä esityksessä kuvattu oppimisen tuki ei korvaa OPVAa. Erityisesti OPVAa on hyödynnetty eri kieli- ja kulttuuritaustaisten opetuksessa. Nykyinen rahoitus ja lainsäädäntö on mahdollistanut eri heille pääsyn ammatilliseen koulutukseen huomattavasti matalammalla suomen kielen taidolla, kun suomen kielen opetusta on voitu tarjota ammatillisen opetuksen rinnalla. Tästä on hyviä esimerkkejä mm. ukrainalaisten kouluttamisesta.

Keuda katsoo, että lakiesityksessä kuvattu ero oppimisen tuen ja erityisen tuen välillä on liukuva ja opiskelijan on saatava tarvitsemaansa tukea joustavasti ja oikea-aikaisesti ilman tarpeettomia viivästyksiä. Esimerkiksi lakiesityksen pykälän 64 vaade todennetuista oppimisvaikeuksista voi viivästyttää tuen saamista, sillä oppimisvaikeuksien todentaminen voi olla vaikeaa saada ja on aikaa vievä prosessi. Keudan mielestä lakiesityksessä jää epäselväksi, miten erityisopettajan antama erityisopetus eroaa oppimisen tukea ja erityistä tukea annettaessa. Lakiesitys jättää myös epäselväksi, tapahtuuko tuen saamisessa esimerkiksi laadullista ja määrällistä eroa siirryttäessä oppimisen tuesta erityiseen tukeen.

Keuda pitää tarkoituksenmukaisena, että päätös opiskelijalle annettavasta erityisestä tuesta tehdään vain sellaisessa tilanteessa, jossa ammatillisessa perustutkinnossa opiskelijan osaamista mukautetaan tai ammattitaitovaatimuksista tai osaamistavoitteista poiketaan. Muussa tilanteessa opiskelija saisi tarvitsemaansa oppimisen tukea joustavasti opetus-, ohjaus- ja opiskeluhuoltohenkilöstöltä tarveperusteisesti ja vaihtoehtoisilla menetelmillä. Tulee muistaa, että koulutuksen järjestäjä päättää henkilöstöstä ja sen moniammatillisen osaamisen hyödyntämisestä. Keuda katsoo, että erityisen tuen sitominen vahvasti erityisopettajan antamaan erityisopetukseen kaventaa opiskelijalle annettavaa erityistä tukea nykytilaan verrattuna.

Ammatillisen koulutuksen opiskelijat ovat taustoiltaan ja toimintaedellytyksiltään hyvin heterogeeninen joukko. Siksi oppimisen tuen tarpeita on hyvin erilaisia. Opiskelijoiden joukossa on myös täsmätyökykyisiä, joiden työllistymisen edistämiseen tarvitaan erityisiä toimia. Oppivelvollisuuden laajentumisen myötä tukea tarvitsevien opiskelijoiden määrä on lisääntynyt. Opiskelijoiden joukossa on myös niitä, jotka tarvitsisivat vaativaa erityistä tukea, mutta eivät ole päässeet ammatilleen erityisoppilaitokseen. Koulutusjärjestelmä ei nyky muodossaan pysty näihin vastaamaan. Kuntaliiton ammatillisen koulutuksen Areena on tehnyt aloitteen kuntouttavan opetuksen mallin valmistelun aloittamisesta opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja

terveysministeriön välisenä yhteistyönä. Kuntouttavassa opetuksessa yhdistettäisiin sote-palveluja, työpajatoimintaa ja koulutusta. Ehdotus mallista on kannatettava ja se voisi olla osa erityistä tukea.

Esitetyt oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat muutokset tulisivat voimaan 1.1.2026. Voimaan tulon ajankohtaa tulee tarkastella uudelleen ja siirtää voimaantulo lukuvuoden alkuun, jotta kesken lukuvuoden ei jouduttaisi arvioimaan tuolloin voimassa olevien päätösten perusteita uudelleen.

Tilauuskoulutusta koskevat säädösehdotukset

-

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Opiskelija- ja työelämäpalaute ovat erittäin tärkeitä koulutuksen järjestäjän laadun ja vaikuttavuuden kehittämisessä. Rahoituksen laskennan perusteena ne ovat kuitenkin huonosti toimivia ja aiheuttavat sekä koulutuksen järjestäjille että työpaikolle tarpeetonta byrokratiaa. Keuda katsoo, että ne tulisi poistaa ammatillisen koulutuksen rahoituksen perusteista ja näin yksinkertaistaa rahoitusjärjestelmää. Keuda esittää harkittavaksi, että niin opiskelija kuin työelämäpalautetta voitaisiin käsitellä osana kokeilujen neuvottelumenettelyssä käsiteltäviä asioita.

Asetusluonnokset

-

Muut kommentit

-

Easton Irene
Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Keuda